

**הקמת מרכז נתוני תעופה לצורך קבלת מידע אישי מחברות התעופה על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל**

**הצעה להחלטה**

מחליטים, בהמשך להחלטת הממשלה מספר 2258 מיום 30.11.2014 ולסיכום עבודת הצוות הבין-משרדי בראשות המטה לביטחון לאומי (להלן: הצוות), לבחינת הצורך והאפשרות להקמת מאגר לקבלת מידע אישי (נתוני API ו-PNR) מחברות תעופה על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל, ובהמשך להחלטות מועצת הביטחון של האומות המאוחדות מסי' 2178 מיום 24.09.2014 ומסי' 2396 מיום 21.12.2017:

.1

א. להקים צוות משפטי בין-משרדי, בראשות משרד המשפטים (להלן: הצוות המשפטי), אשר יוביל הליך חקיקה לשם הקמת מרכז נתוני תעופה (להלן: המני"ת) ברשות המיסים בישראל.

ב. בצוות המשפטי ישתתפו נציגים מרשות המיסים, רשות האוכלוסין וההגירה, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, משרד ראש הממשלה (תל-אביב), שירות הביטחון הכללי, המטה לביטחון לאומי (להלן: המל"ל), משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, רשות התעופה האזרחית (להלן: רת"א), משרד החוץ, משרד הביטחון, משרד הבריאות, מערך הסייבר הלאומי ונציגים נוספים לפי הצורך.

ג. המני"ת יאסוף מחברות התעופה ויאגור מידע אישי (נתוני API ו-PNR) על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל (להלן: המידע). המידע שייאסף יאגור במאגר מידע (להלן: מאגר המידע) וישמש לקידום המטרות הבאות בלבד:

(1) מאבק בטרור, לרבות במימון טרור.

(2) לחימה בפשיעה חמורה חוצה גבולות.

(3) מאבק בהגירה בלתי חוקית ושיפור מערך ביקורת הגבולות – סוג הנתונים שבהם ייעשה שימוש לתכלית זו ואופן השימוש בהם ייקבעו בהליך החקיקה כפי שיפורט להלן.

(4) אבטחת תעופה.

5) שמירה על אינטרסים חיוניים נוספים ועל בריאות הציבור מפני אירועים אפידמיולוגיים, כפי שייקבע בהליך החקיקה שיפורט להלן.

2. להנחות את משרד המשפטים להפיץ, בתוך תשעה חודשים, תזכיר חוק בעניין הקמת המניית, כמפורט בסעיף 1 לעיל. במסגרת תזכיר החוק יוסדרו, בין היתר, כלל היבטי איסוף המידע, השימוש בו ומסירתו, ובכלל זה מטרות השימוש במידע תוך אבחנה בין נתוני PNR ל-API, מגבלות ותנאים לשימוש כאמור, חיוב חברות התעופה למסור את המידע למניית ומועדו, הבטחת רמת הפרדה של המניית בתוך רשות המיסים, זהות הגופים שיקבלו גישה למידע והיקף הגישה, קביעת שיטת העברת המידע לגוף המקבל את המידע מהמניית, אפשרות הצלבת המידע מול מאגרי מידע אחרים, זמן שמירת המידע, פיקוח ובקרה על השימוש במידע, והכול באופן שיבטיח איזון ראוי בין המטרות שפורטו בסעיף 1 לעיל לבין הגנה על הזכות לפרטיות, ובשים לב להסדרים מקבילים במשפט המשווה, העקרונות המנחים של ארגון התעופה הבין-לאומי (ICAO) ובהתאם לאמנות הבין-לאומיות שמדינת ישראל חתומה עליהן. בתום עבודת הצוות המשפטי, וככל שתיוותרנה סוגיות שנויות במחלוקת בין חבריו, הן תובאנה במרוכז להכרעתו של היועץ המשפטי לממשלה או משנה מטעמו. מובהר כי אין באמור בהחלטה זו כדי למנוע הליך חקיקה נפרד בנוגע לתיקון חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, ככל שיהיה צורך בכך, לעניין העברת נתוני API מחברות התעופה לרשות האוכלוסין וההגירה. עוד מובהר כי לצד הליך החקיקה, יבחנו הצוות ורשות האוכלוסין וההגירה את האפשרות לבצע תיאום בין המניית לבין רשות האוכלוסין וההגירה לעניין העברת נתוני API מחברות התעופה.

3. לקבוע במסגרת תזכיר החוק האמור בסעיף 2 לעיל כי המניית יעמוד בדרישות הדין לשם הגנה על פרטיות הנוסעים, ובסטנדרטים הבין-לאומיים לעניין זה, לרבות בכל הנוגע להגנה על המידע מפני זליגות ומפני תקיפות סייבר. כן ייקבע, במסגרת תזכיר החוק, כי המניית יהיה נפרד משאר היחידות ברשות המיסים, הן בכל הנוגע למידע והן בכל הנוגע לעובדים. איסוף המידע הקשור למניית יהיה בנפרד מכל מידע אחר, וכל שימוש בו, לרבות העברתו, עיבודו ושמירתו, יהיה לצורך תכליות המניית בלבד. עובדי המניית יהיו עובדים יעודיים שלא ימלאו תפקיד אחר מלבד תפקידם זה ויהיו כפופים מקצועית להנהלת המניית בלבד. עוד ייקבע במסגרת תזכיר החוק האמור כי מנהל המניית יהיה עצמאי בהפעלת שיקול דעתו בכל הנוגע לניהול מאגר המידע, ויפעל בהתאם להוראות הדין. כמו כן, גישה ישירה למידע תתאפשר לעובדי המניית בלבד ולא יועסקו בפעילות של המניית, לרבות הפעלת מאגר המידע, ניהולו והעברת מידע אליו וממנו, מי שאינם עובדי המניית או אנשי תחזוקה ושירותים ייעודיים.

4. להנחות את רשות המיסים להקים, בתוך שישה חודשים ממועד קבלת החלטה זו, מנהלת הקמה זמנית אשר ייעודה הוא קידום הקמת המניית (להלן: המנהלת הזמנית). תפקידי המנהלת הזמנית יהיו כדלקמן: (א) לגבש בתוך 9 חודשים הצעה מפורטת לעניין עלות ההקמה, האחזקה והתפעול השוטף של המניית, לרבות לעניין כוח אדם, ולהעבירה לעיון הצוות; (ב) לבצע, במידת האפשר, את עבודת ההכנה להקמת התשתית המתאימה לקבלת המידע במניית, לרבות יצירת קשר עם חברות התעופה, יחד עם הגורמים הרלוונטיים ובהם

רת"א ; (ג) לקדם את הכנת ההליך המכרזי, במידת האפשר במקביל לקידום החקיקה נשוא החלטה זו, לבחירת ספק חומרה ותוכנה להקמת ותפעול המני"ת ; (ד) לבצע כל משימה נוספת שתוטל עליה על-ידי הצוות. המנהלת הזמנית תפעל בתיאום עם הצוות המשפטי על מנת להבטיח התאמה בין עיצובו התפעולי והטכנולוגי של מאגר המידע לבין החקיקה.

5. בכפוף לסעיף 6 להלן, תקציב המנהלת הזמנית יהיה כדלקמן :

א. סך כולל של 2,945,221 ₪ לשנת 2020.

ב. סך כולל של 3,792,778 ₪ לשנת 2021.

6. מימון תקציב המנהלת הזמנית יתבצע כדלקמן :

א. שירות הביטחון הכללי, משרד ראש הממשלה (תל-אביב), משטרת ישראל, רשות המיסים, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, המטה הלאומי ללוחמה כלכלית בטרור במשרד הביטחון ומשרד האוצר (להלן – הגופים המשתתפים במימון המנהלת הזמנית) יממנו באופן שווה את תקציב המנהלת הזמנית, כפי שפורט בסעיף 5 להחלטה זו.

ב. תנאי להקצאת הכספים האמורים בהחלטה זו בשנת הכספים 2020 הוא הכללתם בחוק התקציב לשנת 2020, לכשיאושר.

ג. בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הגופים המשתתפים במימון המנהלת הזמנית יקצו מתקציבי הרכש שלהם את חלקם מתוך הסכום המפורט בסעיף 5 לשנת התקציב 2021 לצורך מימון פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף החוק האמור. הגופים המשתתפים במימון המנהלת הזמנית ואגף התקציבים במשרד האוצר רשאים להסכים ביניהם על הקצאה מתקציב שונה מהתקציב המפורט לעיל לשם ביצוע הפעולה המאזנת כאמור.

7. להנחות את משרד החוץ, בתיאום עם המל"ל, הצוות המשפטי ורת"א, להוביל ולרכז את הדיאלוג מול האיחוד האירופי, ומול מדינות נוספות ככל שיידרש (ובאופן ספציפי מול ארצות הברית), לשם העברת המידע הנדרש למני"ת.

8. לקבוע כי הצוות ימשיך את פעילותו עד לסיום הקמתו של המני"ת ולהסמיכו לבצע את התפקידים הבאים :

א. לעקוב אחר יישום החלטת ממשלה זו וככל שהדבר יידרש, להביא לאישור הממשלה הצעת החלטה נוספת שתסדיר את היבטי ההקמה, האחזקה והתפעול השוטף של המני"ת, ובפרט את ההיבטים התקציביים הרלוונטיים לכך.

ב. לבצע ניתוח של התועלות הנובעות מהקמת המני"ת לכלל הגורמים הרלוונטיים.

ג. להציג למשרד האוצר את החיסכון העתידי מתקציבי כל הגורמים הרלוונטיים הנובע מהקמת המני"ת (לרבות חיסכון בכוח אדם). חיסכון עתידי זה ישמש לצורך מימון ההקמה והתפעול השוטף של המני"ת, ככל שיוקם.

- ד. להוות גורם שינחה את היבטיה המקצועיים של עבודת הצוות המשפטי.
- ה. לסייע לגשר על מחלוקות שיתעוררו בין הגופים השונים במהלך תהליך הקמת המניית והפעלתו.
- ו. להמליץ לממשלה על הפסקת תהליך הקמת המניית במידה שהחקיקה המתגבשת, המענה הטכנולוגי או תוצאות המשא ומתן עם האיחוד האירופי ומדינות נוספות, לרבות ארצות הברית, לא עולים בקנה אחד עם הצורך המבצעי כפי שהוגדר על-ידי הגופים השותפים בצוות.
- ז. לדווח לממשלה בתוך 6 חודשים על התקדמות ביצוע החלטה זו.
9. מובהר כי אין באמור בהחלטה זו כדי לחייב את הגופים המשתתפים במימון המנהלת הזמנית להמשיך את השתתפותם במימון המנהלת הזמנית או להשתתף במימון המניית, לרבות בהיבט המשאבי, מעבר לאמור בהחלטה זו.

## דברי הסבר

### רקע כללי:

בהחלטת ממשלה מס' 2258 מיום 30.11.2014 בעניין "קבלת מידע אישי מחברות התעופה על נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל" (להלן: החלטת הממשלה), הוקם צוות בין-משרדי לבחינת הצורך והאפשרות של הקמת מאגר לקבלת מידע אישי (נתוני API ו-PNR) מחברות תעופה על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל (להלן: הצוות).

בראש הצוות עמד המל"ל והשתתפו בו נציגי הגופים הבאים: שירות ביטחון כללי, משרד רה"מ ת"א, משטרת ישראל, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד המשפטים, רשות המיסים, משרד הבריאות, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הביטחון, משרד החוץ, הרשות למידע וטכנולוגיה במשרד המשפטים ומשרד התיירות.

בהתאם לסעיף 6 להחלטת הממשלה, ביום 24.11.2015 המלצות הצוות הופצו לחברי הממשלה. המלצות אלו כוללות התייחסויות להשלכות המשפטיות, התקציביות, הטכנולוגיות והתפעוליות שבהקמת מאגר לקבלת מידע אישי מסוג API ו-PNR.

### **נתוני API ו-PNR**

נתוני API כוללים פרטים בסיסיים מאומתים ביחס לנוסע ונתונים אודות הטיסה, הנאספים על-ידי חברות התעופה לצרכיהם, לרבות: שם הנוסע, תאריך לידה, מין, לאום, סוג תעודת הזהויה (דרכון, דרכון זמני, ויזה) ומספרה, המדינה שהנפיקה את תעודת הזהויה, תאריך תפוגת תעודת הזהויה, חברת התעופה, מספר הטיסה, תאריך וזמן ההמראה, נמל התעופה ממנו המריאה הטיסה, תאריך וזמן הנחיתה ונמל התעופה שבו נחתה הטיסה. מרבית הפרטים מבוססים על מסמכי הנסיעה המונפקים על-ידי מדינות (כמו דרכונים).

נתוני PNR מהווים מידע רחב יותר, הכולל רשומות שונות של חברות תעופה אשר משתנות מתברה לחברה. בדרך כלל מדובר במידע אישי לא מאומת הנמסר באופן וולונטארי על ידי נוסעים בעת הזמנת טיסה ונאסף על-ידי חברות התעופה לצרכיהם. דוגמאות לנתוני PNR הן: כתובת מגורים, מספר סלולרי, דוא"ל, מידע על סוכנות או סוכן הנסיעות, נתוני אמצעי התשלום, כתובת למשלוח חשבונית, תאריך הזמנת הטיסה, האם ההזמנה נעשתה על-ידי אדם אחד ופוצלה, תאריכי הנסיעה, מספר המושב, מסלול הנסיעה, מקום חניית ביניים ומשכה, טיסות המשך, יעד סופי, האם נשכר רכב או מלון, נתוני הכבודה (מספר תיקים, משקלם), נתוני הנוסע המתמיד, האם הכרטיס הוא בכיוון אחד, היסטוריית הנסיעות של הנוסע והאם הנוסע הזמין כרטיס בעבר ולא הגיע לטיסה.

### **החלטות מועצת הביטחון של האו"ם**

בתאריך 24.09.2014 התקבלה החלטה מס' 2178 של מועצת הביטחון של האומות המאוחדות (להלן – מועצת הביטחון) לפיה, בין היתר, המדינות החברות באו"ם נקראו לחייב את חברות התעופה הפועלות בשטחן למסור נתוני API לרשויות הלאומיות המתאימות כחלק מהמאבק בתופעת הלוחמים הזרים.

בתאריך 21.12.2017 התקבלה החלטת מועצת ביטחון מס' 2396, תחת פרק 7 של מגילת האו"ם, בנושא ההתמודדות עם תופעת הלוחמים הזרים, אשר עסקה, בין היתר, בתחומי ביטחון גבולות, שיתוף מידע בין המדינות, שת"פ בינלאומי, נקיטת אמצעים משפטיים ועוד. במסגרת החלטה זו, מועצת הביטחון החליטה לאמץ שורה של צעדים בקשר לקבלת נתוני API ו-PNR, כדלקמן:

א. על המדינות החברות באו"ם להקים מערכות נתוני API, ולדרוש מחברות התעופה הפועלות בשטחן לספק נתוני API לרשויות הלאומיות המתאימות (ס' 11).

ב. על המדינות לפתח את היכולת לאסוף, לעבד ולנתח, בהתאם לסטנדרטים וההמלצות של ICAO [ארגון התעופה האזרחית הבינלאומי], נתוני PNR ולהבטיח כי מידע זה נמצא בשימוש ומשותף על-ידי כל הרשויות הראויות (appropriate) הלאומיות המוסמכות (ס' 12).

### **המצב בעולם**

לפי אתר האינטרנט של IATA (ארגון חברות התעופה הבינ"ל), למעלה מ-70 מדינות מחייבות כיום את חברות התעופה לשלוח אליהן נתוני API ומדינות נוספות מתכוונות להחיל חובות דומות בעתיד הקרוב. בנוסף, לפי IATA, 25 מדינות מחייבות כיום את חברות התעופה להעביר אליהן נתוני PNR, ומספר זה, לפי הארגון האמור, גדל באופן מתמיד. בהקשר זה, מבדיקה שנערכה על ידי הצוות עלה כי מדינות דמוקרטיות מובילות בעולם, כגון ארה"ב, האיחוד האירופי, בריטניה, אוסטרליה, יפן וקנדה, אוגרות ומשתמשות בנתוני PNR ו-API לצורך מאבק בטרור, בפשיעה חמורה, בהגירה בלתי חוקית ושיפור מערך ביקורת הגבולות.

לפי דו"ח של הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה (The Organization for Security and OSCE - Co-operation in Europe) מינואר 2019, 48% ממדינות ה-OSCE הקימו מערכת API, ו-31% מהמדינות אוספות מידע של PNR.

כבר בשנת 2004 האיחוד האירופי הסדיר בדירקטיבה את סמכות המדינות החברות באיחוד האירופי לחייב את חברות התעופה להעביר לידיהן נתוני API. בהמשך לכך, בתאריך 27.04.2016, האיחוד האירופי אימץ דירקטיבה בדבר השימוש בנתוני PNR לצורך מניעה, זיהוי, חקירה והעמדה לדין בגין עבירות טרור ופשיעה חמורה. מטרת הדירקטיבה היתה להסדיר, בין היתר, את העברת נתוני PNR מחברות התעופה למדינות החברות באיחוד האירופי וכן את העיבוד, השימוש ושמירת המידע על-ידי הרשויות המוסמכות בכל מדינה חברה, תוך קביעת הוראות שונות המגנות על פרטיות הנוסעים. בנוסף, החלטת הדירקטיבה מחייבת כל מדינה חברה באיחוד האירופי להקים "יחידת מידע נוסע" (PIU – Passenger Information Unit) אשר יקבל את נתוני PNR מחברות התעופה. לפי הצעת ההחלטה, המנ"ת יהווה את ה-PIU בישראל.

## אמנת שיקגו וארגון ICAO

ICAO הוא ארגון של האומות המאוחדות, אשר הוקם מכוח אמנת התעופה האזרחית הבין-לאומית שנחתמה בשיקגו ביום 7 בדצמבר 1944, שעליה חתומות ישראל וכ-190 מדינות נוספות (להלן: "אמנת שיקגו"). ICAO אחראי, בין היתר, על הסדרת ענף התעופה האזרחית הבין-לאומית. זו מקובצת בנספחים המצורפים לאמנה, הכוללים, בין היתר, סטנדרטים והמלצות.

אמנת שיקגו מבחינה בין שני סוגי נורמות:

1. סטנדרט (Standard): הנחיה שיישומה האחיד הכרחי לשם הבטחת בטיחות או סדירות התעופה האזרחית הבין-לאומית. יצוין כי ישראל והמדינות החברות באמנת שיקגו מחויבים לסטנדרטים הכלולים בנספחי אמנת שיקגו.

2. המלצה/הנחיה (Recommendation): הנחיה שיישומה האחיד רצוי לשם הבטחת בטיחות, סדירות או יעילות התעופה האזרחית הבין-לאומית.

נספח 9 לאמנת שיקגו קובע כיום, בין היתר, סטנדרטים והמלצות בנושא ה-API, לרבות סטנדרט המחייב כל מדינה חברה באמנת שיקגו להקים מערכת לאיסוף API וכן סטנדרטים מחייבים באשר לאופן יישום מערכת לאיסוף PNR למדינות המחייבות זאת. כמו כן, בנספח 9 לאמנת שיקגו מפורטות המלצות בנושא ה-PNR.

### היתרונות המרכזיים העולים משימוש בנתוני API ו-PNR

היתרון העיקרי בקבלת נתוני API ו-PNR הוא שפרטי נוסעים הנוחתים בישראל נמסרים לרשויות לפני המראתם של נוסעים אלו ממדינת המוצא לישראל. על כן, הרשויות הרלוונטיות בישראל יכולות לדעת מראש האם נוסעים אשר אין להם הרשאה להיכנס לישראל או האם עבריינים/פעילי טרור מוכרים או פוטנציאלים מתעדים להגיע לישראל בטיסה (ולא לפגוש נוסעים אלו בפעם הראשונה בביקורת הגבולות).

בניתוח נתוני API ו-PNR עשוי להיות מספר שימושים מועילים לרשויות הרלוונטיות בישראל: למשל, וידוא הרשאת כניסה של הנוסע עוד במדינת המוצא כדי להימנע מהצורך לסרב את כניסתו לאחר ההגעה לישראל על-ידי רשויות ההגירה וביקורת הגבולות, על כל הכרוך בכך (למעשה, מניעת עלייה למטוס של הנוסע כבר במדינת המוצא); זיהוי נוסעים חשודים ה"מוכרים" לרשויות בישראל כבעלי רקע בתחומי פשע או טרור; איתור אנשים שקודם לכן לא היו "מוכרים" או "חשודים" לרשויות במעורבות בטרור או בפשיעה חמורה, אך בעקבות ניתוח הערכת סיכונים שנעשה באמצעות השימוש בנתוני API ו-PNR (לעיתים תוך הצלבה עם מאגרי מידע אחרים בחזקת הרשויות הרלוונטיות), נמצאו כבעלי פוטנציאל סיכון למעורבות בפשיעה חמורה או בטרור; האפשרות, במקרים ובתנאים מסוימים, להשתמש בנתונים אלו לצרכי חקירות והעמדה לדין בגין מעורבות בטרור או בפשיעה חמורה; זיהוי נוסעים המגיעים ממדינות הסובלות מהתפשטות של מגיפה לפני הגעתם לישראל; וכן שיפור היכולת למקד את הבדיקות בביקורת הגבול רק לנוסעים "חשודים" או "מוכרים" לרשויות ולא לכלל הנוסעים המגיעים באמצעות טיסות, ובכך לאפשר מעבר מהיר יותר של נוסעים לישראל שאינם חשודים במעורבות בטרור ובפשיעה חמורה, והכל תוך ייעול משאבי עבודת הבידוק ורשויות האכיפה.

כפי שניתן לראות מהאמור לעיל, נתוני API מצומצמים ושונים מנתוני PNR. לפי דברי ההסבר להצעת הדירקטיבה האירופית שהוגשה בשנת 2011 (וכאמור לאחר מכן אושרה ונכנסה לתוקף), הגם שניתן להשתמש בנתוני API במקרים מסוימים על-ידי רשויות האכיפה לצורך זיהוי חשודים או אנשים בעלי סיכון, השימוש בנתונים הוא בעיקר למטרות של וידוא זיהוי כלל הנוסעים הנכנסים וכלי לניהול התנועה בגבולות – כלומר בעיקר נוסעים אשר כבר "מוכרים" לרשויות ונמצאים ברשימות החשודים במדינה. בנוסף, נתוני API לא מאפשרים לרשויות אכיפת החוק לבצע הערכת סיכון מקיפה של נוסעים וזיהוי דפוסי פעולה, ולכן לא מסייעים בצורה יעילה, כפי שניתן לבצע עם נתוני PNR, לזיהוי פושעים או פעילי טרור פוטנציאליים שלפני כן, כאמור, לא היו "מוכרים" לרשויות הרלוונטיות כבעלי סיכון לבצע עבירת פשיעה או טרור. הבדל נוסף מרכזי הוא שבאמצעות שימוש בנתוני PNR ניתן לקבל את מסלול הנסיעה של הנוסע לפני הגעתו לישראל, לרבות תחנות הביניים בנסיעה. זאת לעומת נתוני API שמהם ניתן ללמוד רק לגבי המדינה ממנה הגיע בטיסה לישראל.

יש לציין כי IATA, ICAO וה-WCO (ארגון המכס הבינלאומי) הוציאו קווים מנחים לגבי נתוני API ו-PNR. כמו כן, ארגונים אלו יחד עם האינטרפול, שותפים לפרויקט ה-API של מרכז הלוחמה בטרור של האו"ם (CCT) שמטרתו, בין היתר, היא להגדיל את המודעות ובניית יכולות השימוש ב-API. בהקשר זה, יש לציין כי לפי דו"ח ועדת מועצת הביטחון של האו"ם שהוקמה מכוח החלטת מועצת הביטחון מס' 1373 (2001) מיום 25.05.2015, שימוש אפקטיבי במידע מסוג PNR, יכול להשלים את השימוש בנתוני API ולאפשר ניתוח טוב יותר של הסיכונים הגלומים בנוסעים ספציפיים וכן לאפשר הבנה טובה יותר של דפוסי נסיעה ומגמות של גורמי טרור.

כמו כן, לפי דו"ח של ארגון היורופול משנת 2009, מרבית ארגוני הפשיעה המאורגנים משתמשים בטיסות מסחריות בינלאומיות במטרה להבריח אנשים, סמים וטובין אסורים אחרים לתוך מדינות. לפי הנציבות האירופית, המדינות המקבלות נתוני PNR דיווחו כי השימוש בנתונים אלו הוביל להתקדמות משמעותית במאבק נגד סחר בסמים ובני אדם ובמאבק בטרור, ולהבנה טובה יותר של דפוסי הפעולה של ארגוני הפשיעה. כך, למשל, המשטרה הבלגית הודיעה בתאריך 17.08.2018 כי באמצעות השימוש בנתוני PNR עוכבו בשדות התעופה בבלגיה עשרות פושעים מאז אפריל 2018.

במסגרת הודעה לעיתונות (ספטמבר 2019) על המלצת הנציבות האירופית למועצה של האיחוד האירופי לאשר לפתוח במשא ומתן עם יפן על הסכם שיתוף נתוני PNR, מסר "הנציב לביטחון האיחוד", ג'וליאן קינג, כי "נתוני PNR עוזרים לנו לזהות דפוסי נסיעה חשודים ולאתר פושעים מסוכנים וטרוריסטים."



## התייחסות לסעיפים 1

במהלך עבודת הצוות, הצהירו הגופים השותפים לצוות כי הם זקוקים לנתוני API ו- PNR על מנת לשפר את יכולותיהם לעמוד במטרות המבצעיות שהוטלו עליהם, לרבות המטרות שיפורטו להלן.

לאור זאת, מוצע להקים צוות משפטי בין-משרדי, בראשות משרד המשפטים (להלן: הצוות המשפטי), אשר יוביל הליך חקיקה לשם הקמת מרכז נתוני תעופה (להלן: המני"ת) ברשות המסים בישראל (להלן: רשות המסים), אשר יאסוף מחברות התעופה ויאגור מידע אישי (נתוני API ו-PNR) על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל (להלן: המידע). המידע שייאסף יאגור במאגר מידע (להלן: מאגר המידע) וישמש לקידום המטרות הבאות בלבד:

- א. מאבק בטרור, לרבות במימון טרור;
- ב. לחימה בפשיעה חמורה חוצה גבולות (הכוללת בתוכה, בין היתר, גם ריגול);
- ג. מאבק בהגירה בלתי חוקית ושיפור מערך הגבולות- סוג הנתונים שבהם יעשה שימוש לתכלית זו ואופן השימוש בהם ייקבעו בחקיקה;
- ד. אבטחת תעופה; יובהר כי מטרה זו באה למנוע עליה למטוס של נוסעים העלולים להוות סיכון למטוס ונוסעיו בהיבטי אבטחת התעופה שבאחריות גופי הביטחון.
- ה. שמירה על אינטרסים חיוניים נוספים ועל בריאות הציבור מפני אירועים אפידמיולוגיים, כפי שייקבע בהליך החקיקה שיפורט להלן;

בהצעת ההחלטה מפורטים הגורמים שישתתפו בצוות המשפטי.

לשם החזקה וניהול מאגר המידע האישי, יוקם ברשות המסים "מרכז נתוני תעופה" (להלן: המני"ת).

המני"ת (אשר יקרא באנגלית PIU- Passenger Information Unit) יפעל באופן עצמאי ותובטח בו הפרדה מוחלטת בין המידע שתחזיק היחידה לבין רשות-האם, והפרדה פיקודית בין מנהלי רשות המסים לבין ההחלטות המקצועיות שיתקבלו על-ידי מנהלי ועובדי המני"ת. עובדי המני"ת יהיו עובדים ייעודיים שלא ימלאו תפקיד אחר מלבד תפקידם זה ויהיו כפופים מקצועית להנהלת המני"ת בלבד. היקף הגישה למידע ייקבע בחקיקה.

ההמלצה להקים את המני"ת ברשות המסים, בכפוף לכל האמור לעיל, נעשתה, בין היתר, משום שמבין הרשויות המקבילות שבהן ממוקמת היחידה במדינות השונות שנבחנו, רשות המסים היא שהביעה נכונות לקחת על עצמה את פרויקט הקמת המאגר. כמו כן, לרשות המסים התשתית הארגונית, הידע והניסיון להקמה של מרכז נתונים ממוחשב, מסווג ומאובטח, בהתאם לקריטריונים שנקבעו על ידי הצוות.

עוד יוער, כי במדינות מובילות בעולם מאגר הנתונים מוחזק גם כן תחת רשות המסים (customs). בנוסף, ברשות המסים הוקם מרכז אבחון לאומי למטען מכוח החלטת הממשלה

2379 מיום 28.12.14. הדרישות התשתיות והניסיון שייצבר בהקמתו של מרכז זה יקלו על הקמת המניית.

המלצות הצוות, שכוללות הסבר נרחב ומלא יותר על השימוש בעולם בנתוני API ו-PNR, הועמדו לעיון השרים במזכירות הממשלה והופצו לכלל הגורמים שהיו חלק מהצוות.

### התייחסות לסעיף 2

הצורך לחייב את חברות התעופה למסור מידע אישי לצורך אגירתו במניית (לרבות מסירת המידע מן המאגר לגופים שונים) מחייב הסדרה חוקית. בשל הפגיעה בזכות לפרטיות, ראוי שתהליך הסדרת הנושא יהא במסגרת חקיקה ראשית בדומה לארה"ב, קנדה, בריטניה וצרפת. במסגרת סעיף 2 להצעת ההחלטה מוצע כי משרד המשפטים יפיץ תזכיר חוק בתוך תשעה חודשים ממועד החלטה זו, כמפורט בנוסח ההצעת ההחלטה, תוך בחינת יישום "המודל המשולב" כפי שפורט בסיכום עבודת הצוות.

בנוסף, מוצע כי לקבוע כי אין באמור בהחלטה זו כדי למנוע הליך חקיקה נפרד של חוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952, ככל שיהיה צורך בכך, לעניין העברת נתוני API מחברות התעופה לרשות האוכלוסין וההגירה. הצעה זו נובעת מכך שישראל מחויבת ליישם את הסטנדרטים והמנגנונים השונים הכלולים באמנת שיקאגו. בהקשר זה יוער, כאמור, כי בנספח 9 לאמנה קיימת סטנדרט המחייב כל מדינה החברה באמנה להקים מערכת לקליטת נתוני API. עוד מובהר כי לצד הליך החקיקה, יבחנו הצוות ורשות האוכלוסין וההגירה את האפשרות לבצע תיאום בין המניית לבין רשות האוכלוסין וההגירה לעניין העברת נתוני API מחברות התעופה.

### התייחסות לסעיף 3

מוצע כי בסעיף 3 יינתן דגש נוסף ומתן חשיבות על הצורך החיוני בשמירה על הדין הקיים בכל הקשור לפרטיות הנוסעים ועל עמידה בסטנדרטים בינלאומיים. כך למשל מוצע לקבוע במסגרת תזכיר החוק האמור כי המניית יהיה נפרד משאר היחידות ברשות המסים, הן בכל הנוגע למידע והן בכל הנוגע לעובדים. איסוף המידע הקשור למניית יהיה בנפרד מכל מידע אחר, וכל שימוש בו, לרבות העברתו, עיבודו ושמירתו, יהיה לצורך תכליות המניית בלבד. עובדי המניית יהיו עובדים ייעודיים שלא ימלאו תפקיד אחר מלבד תפקידם זה ויהיו כפופים מקצועית להנהלת המניית בלבד. עוד ייקבע במסגרת תזכיר החוק האמור כי מנהל המניית יהיה עצמאי בהפעלת שיקול דעתו בכל הנוגע לניהול מאגר המידע, ויפעל בהתאם להוראות הדין. וכן כי גישה ישירה למידע תתאפשר לעובדי המניית בלבד ולא יועסקו בפעילות של המניית, לרבות הפעלת מאגר המידע, ניהולו והעברת מידע אליו וממנו, מי שאינם עובדי המניית או אנשי תחזוקה ושירותים ייעודיים (אין באמור כדי לגרוע מהאמור בסעיף 2 לעיל, לרבות למה שייקבע בהליך החקיקה לגבי יתר הגופים). בגדר עבודת המטה שבוצעה לשם הכנת הצעת ההחלטה נמצא כי ניתן ונדרש לקבוע בתזכיר החוק את הנושאים המפורטים בסעיף 3 להצעת ההחלטה.

### התייחסות לסעיף 4

מוצע להקים מנהלת הקמה זמנית בטרם גיבש החקיקה מכיוון שמדובר בפרויקט תשתיתי וטכנולוגי מורכב אשר ישרת גופים רבים במערכת. מכיוון שכך, הקמת המנהלת הזמנית תוכל

לקדם את הפרויקט בצורה יעילה ומהירה יותר, תקבל אליה את דרישות הגופים, תפחית את העומסים המוטלים בשגרה על המשרדים השונים ותצבור ניסיון לקראת שילוב, במידת האפשר, בתוך המניית ככל שיוקם. בנוסף, הצוות הציע כי מוטב להתחיל באמצעות הקמת מנהלת זמנית להכין את עבודת ההכנה להקמת המניית ולא לחכות עד לסיום החקיקה על מנת לחסוך זמן יקר, לייעל ולקצר את תהליכי ההקמה, תוך ניהול מקדמי של ההליך המכרזי, סיוע בחקיקה וריכוז הדרישות הטכניות והתשתיות של הגופים.

עבודת המנהלת הזמנית תיעשה בתיאום עם הצוות המשפטי שיוביל את תהליך גיבוש החקיקה. זאת, על מנת להבטיח התאמה של מבנה המערכת להחלטות המהותיות שיתקבלו בהליך גיבוש החקיקה (בין היתר, יישום של תפיסת Privacy by Design), ומנגד – גיבוש החקיקה תוך מודעות לצרכים האופרטיביים ולהיבטים טכנולוגיים.

#### התייחסות לסעיפים 5-6

מוצע כי תקציב המנהלת הזמנית יהיה כדלקמן: עלות בסך כולל של 2,945,221 ₪ לשנת 2020; עלות בסך כולל של 3,792,778 ₪ לשנת 2021.

כמו כן מוצע ששירות הביטחון הכללי, משרד ראש הממשלה תל-אביב, משטרת ישראל, רשות המסים, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, המטה הלאומי ללוחמה כלכלית בטרור במשרד הביטחון ומשרד האוצר (להלן – הגופים המשתתפים במימון המנהלת הזמנית) יממנו באופן שווה את תקציב המנהלת הזמנית, כפי שפורט בסעיף 5.

כמו כן, בשים לב להוראות סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה ומאחר שהוצאת הכספים כאמור בהחלטה זו מותנים באישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2020, מוצע לקבוע בהחלטה במפורש כי הוצאת הכספים תיעשה בכפוף להכללת הסכומים הללו בחוק התקציב האמור, וכי לא די בהחלטה זו כשלעצמה.

על כן, מוצע כי תנאי להקצאת הכספים האמורים בהחלטה זו בשנת הכספים 2020 הוא הכללתם בחוק התקציב לשנת 2020, לכשיאושר.

כמו כן, מוצע שבהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הגופים המשתתפים במימון המנהלת הזמנית יקצו מתקציבי הרכש שלהם את חלקם מתוך הסכום המפורט בסעיף 5 לשנת התקציב 2021 לצורך מימון פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף החוק האמור. הגופים המשתתפים במימון המנהלת הזמנית ואגף התקציבים במשרד האוצר רשאים להסכים ביניהם על הקצאה מתקציב שונה מהתקציב המפורט לעיל לשם ביצוע הפעולה המאזנת כאמור.

יצוין כי לפי הצעת החלטה זו לא מוטלת חובה על אף גוף להשתתף בתקצוב עתידי של המניית, מלבד הסכומים שהוקצו לטובת הקמת מנהלת ההקמה הזמנית.

#### התייחסות לסעיף 7

נתח מרכזי מהתעבורה האווירית המגיעה לישראל או יוצאת ממנה נוגע לאיחוד האירופי. על כן, שיתוף הפעולה מצד חברות התעופה האירופיות הוא חיוני לקבלת הפרטים האישיים מסוג PNR ו API. האיחוד האירופי דורש בשלב זה כי יחתם הסכם פרטני עם מדינות המבקשות לקבל נתונים אישיים על נוסעי חברות התעופה האירופיות. עד כה הסכם כזה נחתם בין האיחוד

האירופי לבין ארה"ב, קנדה ואוסטרליה. על כן, הדבר מחייב דיאלוג פרטני קונקרטי ומתמשך עם האיחוד האירופי ובחינה משווה של המשפט האירופי, במקביל לתהליך גיבוש הצעת החוק הממשלתית בנושא.

יוער בהקשר זה כי בתאריך 26.07.2017, קבע בית הדין האירופי לצדק כי ההסכם בין האיחוד האירופי לבין קנדה, לגבי העברת נתוני PNR מחברות התעופה האירופיות לרשויות בקנדה, אינו יכול להתממש במתכונתו הנוכחית ולכן דורש תיקונים. כיום, האיחוד האירופי מנהל מו"מ עם קנדה לתיקון ההסכם האמור (ההסכמים בנושא עם ארה"ב ועם אוסטרליה בתוקף). בספטמבר 2019 פורסם כי נציבות האיחוד האירופי המליצה למועצה האירופית לאשר התחלת מו"מ להסכם יפן-איחוד אירופי לצורך העברת ושימוש בנתוני PNR על מנת למנוע ולהילחם בטרור ובפשעה חמורה חוצת גבולות, תוך כיבוד מלא להגנה על מידע וזכויות יסוד, בהתאם לאמנת זכויות יסוד של האיחוד האירופי. בנוסף, בהודעה משותפת לתקשורת שפורסמה בדצמבר 2019 על-ידי ארה"ב והאיחוד האירופי, צוין שהצדדים יבחנו את הסכם ה-PNR הקיים שנחתם בין הצדדים וכן שהדבר נותר כלי חשוב לשיפור ביטחונם של אזרחיהם.

על כן, מוצע בסעיף 7 כי משרד החוץ, בתיאום עם המל"ל, הצוות המשפטי וכלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות רת"א שבמשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, להוביל ולרכז את הקשר עם הגורמים הרלוונטיים באיחוד האירופי על מנת לוודא את אופן התאמת ההסדרים הנידונים בצוות המשפטי מול האירופאים. במידת הצורך יתקיים דיאלוג דומה עם מדינות נוספות, ובמיוחד עם ארה"ב.

#### התייחסות לסעיף 8

בהתאם לסעיף 2(א)(3) לחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, אחד מתפקידי המל"ל הוא "לעקוב אחר ביצוע החלטות הממשלה וועדותיה... ולדווח על יישומן לראש הממשלה".

בהתאם לכך, ולנוכח הצרכים המבצעיים שהועלו על-ידי הגופים במהלך עבודת הצוות, מוצע, בין היתר, כי הצוות יוסמך להמליץ לממשלה להפסיק את קידום בניית המנ"ת ככל שהצרכים המבצעיים לא יקבלו מענה הולם במסגרת החקיקה או במענה הטכנולוגי או בסיכום המו"מ עם האיחוד האירופי.

#### התייחסות לסעיף 9

מוצע כי אין באמור בהחלטה זו כדי לחייב את הגופים המשתתפים במימון המנהלת הזמנית להמשיך את השתתפותם במימון המנהלת הזמנית או להשתתף במימון המנ"ת, לרבות בהיבט המשאבי, מעבר לאמור בהחלטה זו.

#### נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

פעילות פלילית וטרור גורמים לפגיעה בחפים מפשע ואף פוגעים בסדר הציבורי, בתחושת הביטחון האישי, בחוסן חברתי, בדמוקרטיה, ולפיכך גם בכלכלה הישראלית. העברת נתוני נוסעים מחברות התעופה לרשויות הרלוונטיות תחזק את מערך ביקורת הגבולות ואת גורמי האכיפה במאבקם בטרור ובפשעה חמורה חוצה גבולות, לרבות פעילות של הלבנת הון, ובכך תתרום בעקיפין להמשך הפעילות התקינה של המשק הישראלי.

### תקציב

תקציב המנהלת הזמנית, כפי שפורט בסעיף 5 לעיל, ימומן באופן שווה בין שירות הביטחון הכללי, משרד ראש הממשלה תל-אביב, משטרת ישראל, רשות המסים, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, המטה הלאומי ללוחמה כלכלית בטרור במשרד הביטחון ומשרד האוצר, בהתאם לפירוט בסעיף 6.

### השפעת ההצעה על מצבת כח אדם

לא רלוונטי

### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – תומך

שר הביטחון – תומך

שר החוץ – תומך

שר התחבורה והבטיחות בדרכים – טרם התקבלה עמדתו

שר המשפטים – תומך

השר לביטחון הפנים – תומך

שר הפנים – תומך בהצעת ההחלטה באופן עקרוני, אך מתנגד ליישומה בשל היעדר תקציב ייעודי לנושא ברשות האוכלוסין וההגירה

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה 2258 מיום 30.11.2014

החלטת הממשלה 2379 מיום 28.12.2014

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת בזה.

### סיווגים:

סיווג ראשי: 01

סיווג משני:

תחום פעולה עיקרי: 01



## היועצת המשפטית

ירושלים, י"א שבט התש"פ

6 בפברואר, 2020

סימוכין : 8474248816

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים**

**נושא הצעת ההחלטה :**

הקמת מרכז נתוני תעופה לצורך קבלת מידע אישי מחברות התעופה על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות בישראל.

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :**

א. בהחלטת ממשלה מספר 2258 מיום 30.11.2014 בעניין "קבלת מידע אישי מחברות התעופה על נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל" (להלן - החלטת הממשלה) הוקם צוות בראשות ראש המטה ללוחמה בטרור במטה לביטחון לאומי (להלן – המ"ל) לבחינת הצורך והאפשרות של הקמת מאגר לקבלת מידע אישי (נתוני API ו- PNR) מחברות תעופה על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל, לצורך חיזוק היכולות בתחום המאבק בטרור ובפשיעה חמורה (להלן - הצוות).

ב. כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, נתוני API הם נתונים בסיסיים שנאספים על-ידי חברות התעופה בקשר לנוסעיהן וכוללים שם, תאריך לידה, לאום וכו', ואילו נתוני PNR שנאספים על-ידי חברות התעופה בקשר לנוסעיהן כוללים מידע רחב יותר כגון: היסטוריית נסיעות של הנוסע, נתוני אמצעי תשלום ונתוני כבודה, ומשתנים מחברה לחברה.

ג. המלצות הצוות הופצו לחברי הממשלה ביום 24.11.2015 (להלן – סיכום עבודת הצוות), וכוללות התייחסות להשלכות המשפטיות, התקציביות, הטכנולוגיות והתפעוליות שבהקמת מאגר לקבלת מידע אישי מחברות התעופה (נתוני API ו-PNR).

ד. לצד זאת, וכמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, ביום 24.9.2014 התקבלה החלטה מספר 2178 של מועצת הביטחון של האו"ם שבמסגרתה נקראו המדינות החברות באו"ם לחייב את חברות התעופה שפועלות בשטחן למסור נתוני API לרשויות הרלוונטיות, כחלק מהמאבק בתופעת הלוחמים הזרים; וכן, ביום 21.12.2017 התקבלה החלטה מספר 2369



### היועצת המשפטית

של מועצת הביטחון של האו"ם שבמסגרתה אומצו שורה של צעדים בקשר לקבלת נתוני API ו-PNR מחברות התעופה.

ה. עתה, בהמשך להחלטת הממשלה, לסיכום עבודת הצוות ולהחלטות האמורות של מועצת הביטחון של האו"ם, מוצע להקים צוות משפטי בין-משרדי בראשות משרד המשפטים, אשר יוביל הליך חקיקה לשם הקמת מרכז נתוני תעופה ברשות המסים בישראל (להלן – המנ"ת), שתפקידו יהיה לאסוף מחברות התעופה ולאגור מידע אישי (נתוני API ו-PNR) על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל. מוצע לקבוע כי המידע שייאסף יאגר במאגר מידע וישמש לשם קידום המטרות המפורטות בסעיף 1 להצעת ההחלטה בלבד.

ו. עוד מוצע, להנחות את משרד המשפטים להפיץ, בתוך תשעה חודשים, תזכיר חוק בעניין הקמת המנ"ת. בהצעת ההחלטה קיימת התייחסות לנושאים שיוסדרו בתזכיר החוק – ובהם כלל היבטי איסוף המידע, השימוש בו ומסירותו, ולנושאים שייקבעו בתזכיר החוק – ובהם כי המנ"ת יעמוד בדרישות הדין לשם הגנה על פרטיות הנוסעים ובסטנדרטים הבינלאומיים לעניין זה. יוער כי בדברי ההסבר להצעת ההחלטה צוין כי בגדר עבודת המטה שבוצעה לשם הכנת הצעת ההחלטה נמצא כי ניתן ונדרש לקבוע בתזכיר החוק את הנושאים שמפורטים בסעיף 3 להצעת ההחלטה.

ז. בנוסף, בהצעת ההחלטה מובהר כי אין באמור בהחלטה כדי למנוע הליך חקיקה נפרד בנוגע לתיקון חוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952, ככל שיהיה צורך בכך, לעניין העברת נתוני API מחברות התעופה לרשות האוכלוסין וההגירה. עוד מובהר בהצעת ההחלטה כי לצד הליך החקיקה, יבחנו הצוות ורשות האוכלוסין וההגירה את האפשרות לבצע תיאום בין המנ"ת לבין רשות האוכלוסין וההגירה לעניין העברת נתוני API מחברות התעופה.

ח. בהצעת ההחלטה מוצע להנחות את רשות המסים להקים, בתוך שישה חודשים ממועד קבלת ההחלטה, מנהלת הקמה זמנית אשר ייעודה הוא קידום הקמת המנ"ת (להלן – המנהלת הזמנית). תפקידיה של המנהלת הזמנית ותקציבה מפורטים בהצעת ההחלטה. בהצעת ההחלטה מובהר כי תקציב המנהלת הזמנית לשנת 2020 יהיה כפוף להכללת הכספים בחוק התקציב לשנת 2020 ותקציבה לשנת 2021 יהיה בכפוף לביצוע פעולה מאזנת על-ידי הגופים שמשותפים במימון המנהלת הזמנית, בהתאם לסעיף 40א' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. כן מובהר בהצעת ההחלטה, כי אין באמור בהחלטה כדי לחייב את הגופים המשותפים במימון המנהלת הזמנית להמשיך את השתתפותם במימון המנהלת הזמנית או להשתתף במימון המנ"ת, לרבות בהיבט המשאבי, מעבר לאמור בהחלטה.



### היועצת המשפטית

ט. לבסוף, בהצעת ההחלטה מוצע להנחות את משרד החוץ, בתיאום עם המל"ל, הצוות המשפטי ורשות התעופה האזרחית, להוביל ולרכז את הדיאלוג מול האיחוד האירופי, ומול מדינות נוספות ככל שיידרש, לשם העברת המידע הנדרש למניית. לצד זאת, מוצע לקבוע כי הצוות ימשיך את פעילותו עד לסיום תהליך הקמתו של המניית ולהסמיכו לבצע את התפקידים המפורטים בהצעת ההחלטה.

#### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

הצעת החלטה זו מוגשת לאחר שהתקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים ושתיים והקדמת הבחירות, התש"ף-2019. במצב דברים זה, נדרש לאזן בין חובת האיפוק בעשייה של הממשלה היוצאת לבין הצורך בעשייה ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית, ובהתאם לכך לבחון האם ניתן להביא כעת את הצעת ההחלטה לאישור הממשלה. השיקולים הרלוונטיים לצורך ביצוע איזון כאמור כוללים, בין היתר, שיקולים כדלהלן: עד כמה קיימים דחיפות וכורח בקבלת ההחלטה; האם ההחלטה תביא לקביעת עובדות מוגמרות אשר יקשה על הממשלה הנכנסת לשנות; האם ההחלטה היא תוצר של עבודת מטה שהחלה בטרם התקבל חוק ההתפזרות; ועד כמה קיים חשש שההחלטה מונעת משיקולי בחירות קרובות.

לדעתנו אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה בעת הזו, בין היתר, בשל הטעמים הבאים:

(1) בהתאם לעמדה המקצועית של המל"ל קיימת דחיפות בקבלת ההחלטה בעת הזו, הן בשל היבטי ביטחון ופשיעה - שעמם המניית נועד להתמודד, והן לשם עמידה בהחלטות מועצת הביטחון של האו"ם שפורטו לעיל.

עם זאת, עולה השאלה מדוע נדרש כבר עתה לקבוע את תקציבה של המנהלת הזמנית. שאלה זו רלוונטית לתקציב המנהלת הזמנית לשנת 2021 – אותו לכאורה לא נדרש לקבוע במועד זה, ואף לתקציבה של המנהלת הזמנית לשנת 2020 אשר - כמפורט בהצעת ההחלטה, ממילא כפוף לחוק התקציב לשנת 2020 אשר צפוי להתקבל בעוד מספר חודשים. עמדת המל"ל היא כי נדרש כבר עתה לקבוע את תקציבה של המנהלת הזמנית לפי שקביעת מסגרת תקציבית למנהלת הזמנית, הגם שהיא מותנית (כאמור בסעיף ח' לעיל), תסייע בהצלחת פעולתה של המנהלת הזמנית. זאת, הואיל וניתן יהיה להכין תוכנית עבודה למנהלת הזמנית על בסיס התקציב ובשים לב לכך שהצעת ההחלטה כוללת את רשימת הגורמים שישתתפו במימון פעילותה של המנהלת הזמנית לשנים 2020 – 2021, בכפוף לאמור בסעיף 6 להצעת ההחלטה. לדעתנו, יש בהנמקה זו כדי לבסס את הצורך בקביעת תקציבה של המנהלת הזמנית - ככל שהדבר נוגע להיבטי בחירות, וממילא הממשלה הנכנסת, ככל שתבחר בכך, תוכל לקבל החלטה אחרת בנושא.

(2) במישור כבילת שיקול-הדעת של הממשלה הבאה, נראה כי אין בהחלטה כשלעצמה כדי למנוע מהממשלה הבאה לקבל החלטה שונה בעתיד, זאת בשים לב לפרק הזמן שיידרש לשם סיום הליך החקיקה שנועד להקמת המניית. משכך, לא ניתן לומר כי ההחלטה תיצור עובדות מוגמרות לממשלה הנכנסת. זאת ועוד, אף היבטיה התקציביים של הצעת ההחלטה





### היועצת המשפטית

- לשנת 2020 לא קובעים עובדות מוגמרות לממשלה הנכנסת, לפי שנרשם מפורשות כי הללו כפופים להכללתם בחוק התקציב לשנת 2020.
- (3) הצעת ההחלטה היא תוצר של עבודת-מטה בין-משרדית מקצועית ממושכת, ולא של יוזמה שנולדה אגב הבחירות או בהקשר לבחירות. משקלו של היבט זה אינו מבוטל נוכח התמשכות תקופת כהונתה של ממשלת המעבר.
- (4) ההצעה גם אינה מגלמת הטבה או תועלת מובהקת לציבור הבוחרים ואינה מקימה חשש שהיא עלולה להיות מונעת מטעמים הקשורים לבחירות.
- (5) הנושא מקצועי במהותו ובתכליתו, ואינו נמצא במוקד השיח הציבורי או נתון למחלוקת ציבורית.
- לאור האמור, אין מניעה לקבל הצעת החלטה זו בתקופת הבחירות.

#### עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

היועצים המשפטיים של משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד החוץ, המשרד לביטחון פנים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד הבריאות, רשות האוכלוסין וההגירה, משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי, משרד ראש הממשלה (תל-אביב), רשות התעופה האזרחית, מערך הסייבר הלאומי, וכן הגורמים הרלוונטיים במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, אישרו כי אין להם הערות משפטיות להצעת ההחלטה.

טרם התקבלה עמדת יועמ"שית משרד המשפטים.

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

חוות דעת משפטית זו מתייחסת להצעת ההחלטה שהועברה למוכירות הממשלה ביום 6 בפברואר, 2020.

בהתאם לכך, ובשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

שלומית ברנע פגנו, עו"ד  
היועצת המשפטית



## מזכירות הממשלה

החלטה מספר 2258 של הממשלה מיום 30.11.2014.

2258. קבלת מידע אישי מחברות התעופה על נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל

### מחליטים:

1. להקים צוות שיבחן את הצורך והאפשרות של הקמת מאגר לקבלת מידע אישי (נתוני API ו-PNR) מחברות התעופה על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל, לצורך חיזוק היכולות בתחום המאבק בטרור ובפשיעה חמורה.
2. בראש הצוות יעמוד ראש המטה ללוחמה בטרור שבמטה לביטחון לאומי וישתתפו בו נציגי הגופים הבאים: שירות הביטחון הכללי, משטרת ישראל, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד המשפטים, רשות המסים/מכס, משרד הבריאות, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הביטחון, משרד התיירות, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, משרד החוץ והרשות למידע וטכנולוגיה במשרד המשפטים.
3. הצוות יתן את דעתו על הצורך והאפשרות של הקמת מאגר לקבלת מידע אישי כאמור בסעיף 1, כולל התייחסות להשלכות המשפטיות, התקציביות והתפעוליות שיש לכך ולזהות הגורם שיקבל את המידע. כמו כן, במסגרת עבודתו, הצוות אף ייתן דעתו למכלול היבטים נוספים הנוגעים לאפשרות לקבלת מידע כאמור, ובכלל זה חלופות שונות באשר לסוגי המידע שיתקבלו והיקפם, מתכונת איסוף המידע, שמירתו, אבטחתו ומסירתו.
4. גיבוש המלצת הצוות בנוגע לקבלת המידע לתכליות המנויות בסעיף 1 או לתכליות נוספות שתיבחנה על-ידו, לרבות שיפור מערך ביקורת הגבולות וההתמודדות עם הגירה בלתי-חוקית ושמירה על אינטרסים חיוניים של האוכלוסייה, כגון מניעת איום משמעותי על בריאות הציבור, וכן גיבוש ההמלצות לגבי כלל ההיבטים שנוכרו לעיל, ייעשה

## מזכירות הממשלה

על יסוד בחינה משולבת של התכליות הללו אל מול הפגיעה בפרטיות הנוסעים וכן אל מול פגיעה בזכויות נוספות, כגון זכויות קנין רוחני.

5. יו"ר הצוות יהא רשאי להזמין גורמים שונים על-מנת לחוות את דעתם בפני הצוות בנוגע לנושאים הרלוונטיים לעבודתו. כמו-כן, הצוות יבחן הסדרים הקיימים במדינות אחרות בנושא זה.

6. הצוות יגבש את המלצותיו בתוך 120 יום, בין היתר, לעניין החקיקה הדרושה ליישום המלצותיו והגורם הממשלתי שיוביל את הנושא ואשר יגיש בעקבות המלצות אלה, ככל שיידרש, תזכיר חוק.